

Parte 2 – Mercados Institucionais

Dificuldades e recursos de superação mobilizados por atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul

Rozane Marcia Triches
José Giacomo Baccarin
Oscar Agustín Torres Figueredo
Aline Luiza Führ
Márcia Pozzagnol Mossmann
Denise Boito Pereira da Silva
Dienifer Heckler
Carla Rosane Paz Arruda Teo

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

TRICHES, R.M., BACCARIN, J.G., FIGUEREDO, O.A.T., FÜHR, A.L., MOSSMANN, M.P., SILVA, D.B.P., HECKLER, D., and TEO, C.R.P.A. Dificuldades e recursos de superação mobilizados por atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. In: PEREZ-CASSARINO, J., TRICHES, R.M., BACCARIN, J.G., and TEO, C.R.P.A., eds. *Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais* [online]. Chapecó: Editora UFFS; Praia, Cabo Verde: UNICV, 2018, pp. 91-105. ISBN: 978-85-64905-72-6.
<https://doi.org/10.7476/9788564905726.0007>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Dificuldades e recursos de superação mobilizados por atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul

Rozane Marcia Triches

Jose Giacomo Baccarin

Oscar Agustín Torres Figueredo

Aline Luiza Führ

Márcia Pozzagnol Mossmann

Denise Boito Pereira da Silva

Dienifer Heckler

Carla Rosane Paz Arruda Teo

Introdução

Este capítulo visa identificar, em diferentes municípios dos estados de São Paulo (SP), Paraná (PR), Santa Catarina (SC) e Rio Grande do Sul (RS)¹, as dificuldades enfrentadas na aquisição de produtos da agricultura familiar (AF) para a alimentação escolar e as formas de superação empreendidas e relatadas por diferentes atores sociais – gestores, nutricionistas, agricultores familiares, integrantes dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e extensionistas rurais.

¹ Esses estados foram escolhidos pois foram os estudados nos Editais Chamada MCTI/Ação Transversal – LEI/CNPq N° 82/2013 Segurança Alimentar e Nutricional no Âmbito da UNASUL e África e Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI N° 24/2013 Desenvolvimento Social, nos quais os autores eram pesquisadores.

Essas análises são importantes, na medida em que, após cinco anos de publicação da Lei 11.947/2009, em 2014, 36% das Entidades Executoras (EEx) ainda não atendiam aos percentuais mínimos de compras da agricultura familiar (FNDE, 2016). Isto remete à seguinte pergunta: quais os problemas que ainda persistem e como os atores sociais estão superando estas dificuldades naqueles municípios mais exitosos?

Alguns estudos feitos (TRICHES; BACCARIN, 2016; TRICHES; SCHNEIDER, 2012; SOUZA, 2012; SARAIVA et al., 2013; BACCARIN et al., 2012), buscando identificar as questões que emperram a implementação destas aquisições públicas, verificaram que são diversas as problemáticas, bem como são diversas as realidades brasileiras e as formas com que, em cada lugar, são produzidas soluções diferenciadas para resolvê-las.

Portanto, análises comparativas de diferentes realidades permitem entender esta complexidade nos pontos em que se assemelham e se diferenciam, oferecendo pistas para que, a partir destas elucidaciones, possam ser pensadas revisões, intervenções e novas direções que contribuam para maior efetividade desta política.

O capítulo está construído, a partir de sua introdução, em uma seção metodológica e duas seções que abordam as dificuldades e as formas de superação por parte dos atores sociais na implementação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009. Por fim, são apresentadas algumas considerações.

Metodologia

A pesquisa desenvolvida trata-se de um estudo de natureza qualitativa. Foram escolhidos oito municípios de cada um dos estados para realizar as entrevistas com os atores envolvidos com a implementação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009.

Para a seleção destes municípios, em cada estado fez-se, em um primeiro momento, uma busca a sites e/ou se solicitou às prefeituras municipais as chamadas públicas referentes à aquisição de produtos da agricultura familiar para o PNAE nos anos de 2012 e 2013. De posse desses documentos, foram elencados os locais para realizar a pesquisa qualitativa a partir dos seguintes critérios:

- a) número de habitantes, de forma a abranger a seguinte estratificação: Grupo 1 – municípios muito pequenos (com menos de 20.000 habitantes); Grupo 2 – municípios pequenos (de 20.001 a 100.000 habitantes); Grupo 3 – municípios

médios (de 100.001 a 500.000 habitantes); Grupo 4 – municípios grandes (com 500.001 ou mais habitantes) (IBGE, 2010).

b) Contemplar a diversidade de macrorregiões de cada estado.

Dessa forma, foram selecionados, aleatoriamente, dentro dos estratos estipulados acima, os municípios apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Municípios participantes da pesquisa e respectivas populações em 2016

Município	Habitantes	Município	Habitantes
São Paulo		Santa Catarina	
São Bernardo do Campo	736.466	Joinville	515.288
Ribeirão Preto	590.593	Chapecó	183.530
São Carlos	221.950	Lages	156.727
Rio Claro	178.950	São Miguel do Oeste	36.306
Monte Alto	46.642	Maravilha	22.101
Araçoiaba da Serra	31.321	Pinhalzinho	16.332
Capela do Alto	17.532	Coronel Freitas	10.213
Taquaral	2.726	Cordilheira Alta	3.787
Paraná		Rio Grande do Sul	
Curitiba	1.746.896	Porto Alegre	1.409.351
Londrina	506.645	Caxias do Sul	435.564
Cascavel	286.172	Pelotas	328.275
Apucarana	120.884	Carazinho	59.317
Assis Chateaubriand	33.028	São Gabriel	60.425
Laranjeiras do Sul	30.783	Gramado	32.273
Uraí	11.472	Herval	6.753
Sulina	3.397	Cerrito	6.402

Fonte: Dados da pesquisa, 2016 (elaborado pelos autores).

Participaram da pesquisa os representantes do serviço de alimentação escolar – gestores e/ou nutricionistas do setor de alimentação escolar municipal, conselheiros do CAE do município que tivessem disponibilidade, independentemente do segmento de representação (pais, professores, sociedade civil), extensionista rural e agricultor familiar. Assim, em cada município pesquisado, foram elencados de quatro a cinco entrevistados.

Para cada grupo de atores sociais foram aplicados roteiros semiestruturados diferenciados. Entre os quesitos das entrevistas, abordaram-se as

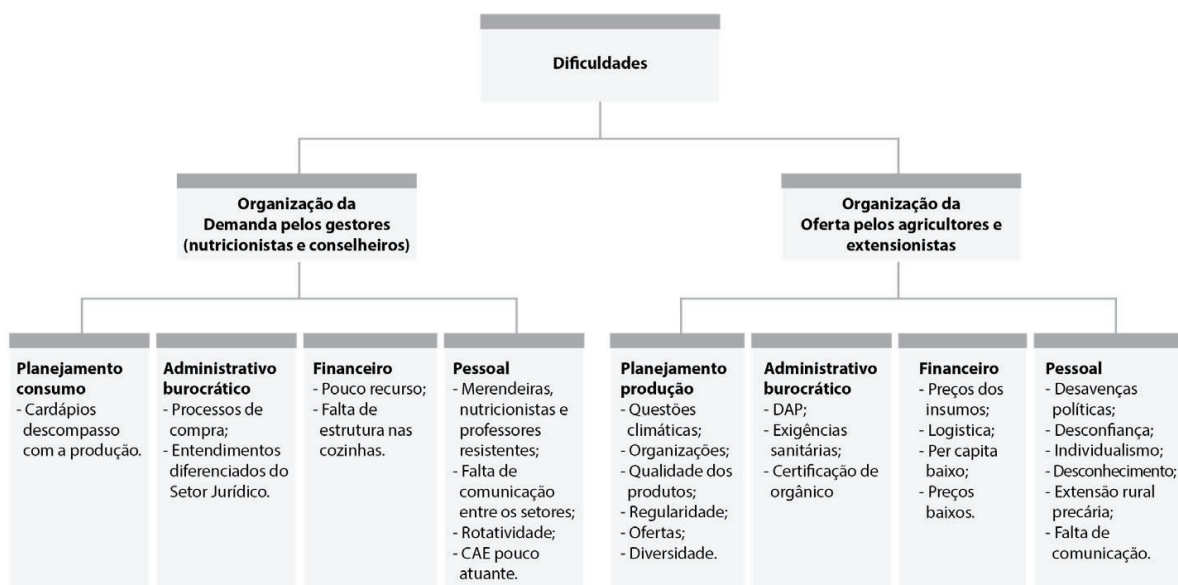
modificações no cardápio e no funcionamento do serviço local de alimentação escolar, as dificuldades de implementação do Artigo 14, o nível de participação dos atores sociais e sua experiência ou não com PNAE, suas dificuldades na execução do programa e benefícios alcançados. As entrevistas foram gravadas em dispositivo de áudio *Voice Recorder* e, posteriormente, transcritas. Os dados foram analisados por categorização temática, segundo a técnica de análise de conteúdo, utilizando-se o *software NVivo 8*.

Dificuldades de organização da demanda e da oferta

Em um primeiro momento, foram identificadas as dificuldades relatadas pelos diversos atores entrevistados nos municípios investigados. Verificou-se, a partir das questões levantadas pelos participantes, que vários problemas são recorrentes nos diferentes estados (Organograma 1).

A análise dos dados foi orientada pelas categorias de organização da demanda (das EEx) e de organização da oferta (dos AFs), incorporando questões que dificultam o processo em quatro dimensões temáticas, relativas a planejamento (de consumo e de produção), aspectos administrativos/burocráticos, questões do âmbito financeiro e da esfera de pessoal.

Organograma 1 – Dificuldades na organização da demanda e da oferta para a aquisição de produtos da AF para o PNAE



Dificuldades em relação à organização da demanda

No que diz respeito à organização da demanda, um aspecto considerado importante no planejamento é a elaboração dos cardápios. Muitos agricultores citaram que os nutricionistas planejam o cardápio sem dialogar com os produtores e que não compreendem que a AF não opera na mesma dinâmica das centrais de abastecimento (CEASAs), que disponibilizam todos os produtos em grandes quantidades, padronizados e em qualquer época do ano (agricultores de SP). Da mesma forma, os nutricionistas também frisaram ter dificuldade de saber o que é produzido no município e na região, quem são os AFs e, assim, mapear a produção local para adequarem a elaboração de cardápios a ela (nutricionistas do PR).

Na dimensão dos aspectos administrativos/burocráticos, identifica-se que as compras públicas evoluíram no sentido de desburocratizar o processo ao possibilitar a dispensa licitatória, no caso das compras da AF. No entanto, em alguns locais, ainda são observadas dificuldades no entendimento da legislação do PNAE, sobretudo dos setores jurídico e administrativo. Em muitos municípios as aquisições ainda são realizadas por meio de licitações (Pregão Presencial e Carta Convite, principalmente) por considerarem que a dispensa infringe a Lei 8.666/1993. Nesse sentido, corroboram alguns depoimentos:

[...] aí nos deparamos com a seguinte situação que nós tínhamos, que estavam há muitos anos no processo de licitações, que não aceitavam a existência de uma lei nova, então a gente tentava dialogar, mas não. A lei nova, a lei, ela permite, abre mão da licitação [...] (Extensão Rural, RS).

Ah, e uma dificuldade também é o setor de compras entender que a chamada pública não funciona pelo menor preço e, sim, que os critérios são diferenciados, e isso é uma dificuldade, de entendimento, eu acho, por que a Lei 8.666 é o que é levada em consideração, e aí essa dificuldade de adequação a essa legislação específica, do PNAE, pra chamada pública, são essas as dificuldades (Gestor, RS).

Uma dificuldade é com relação ao próprio sistema de compras da prefeitura, por que a chamada pública é diferente da licitação. Então, muitas vezes, por eles não conhecerem o processo a fundo, tem algumas burocracias que são desnecessárias caso se conhecesse o processo, e, quando se trata de alimentos, a própria prefeitura deveria dar uma atenção especial, porque alimento é algo que o produtor vai plantar e, se eu não comprar naquela época, ele não vai mais ter a produção, porque já foi, passou a época. Então, muitas

vezes, chega na prefeitura, por vários motivos, demora muito a ser publicada a chamada pública e, quando de fato ela sai, que assina o contrato, o agricultor já não tem mais o alimento. (Nutricionista, SC).

No meu entender e no do jurídico a 8.666 é soberana. Por isso tem que haver concorrência de preços entre os agricultores. A gente faz a chamada e contrata que tiver o menor preço. (Nutricionista, SP).

Além desse viés de compreensão, observa-se também que a elaboração das chamadas públicas (CPs) nem sempre é adequada, levando às frustrações nas compras. Nesse sentido, muitos agricultores reclamam que são exigidas entregas dispersas com pouco volume de produto por ponto de fornecimento, que a quantidade solicitada de alguns produtos é muito baixa e não compensa financeiramente, que muitos produtos têm produção alta no período de férias escolares (agricultores de SP) e que, às vezes, se deparam com greves nas escolas (agricultores do PR). Todas essas questões fazem com que muitos AFs se desinteressem por este mercado, já que a organização de sua oferta esbarra na organização burocratizada/rígida da demanda.

Outro problema que afeta a organização da demanda são os poucos recursos remetidos à alimentação escolar pelas várias instâncias estatais (governos federal, estadual e municipal), o número limitado de profissionais para trabalhar nos locais e a falta de estrutura adequada nas cozinhas das escolas e depósitos das EEx (gestores do PR). Esses problemas, muitas vezes, prejudicam a compra de produtos dos AFs, visto que há que racionalizar-se recursos, adquirir produtos que exijam menos manipulação, menos processamento nas cozinhas e armazenamento nos depósitos.

Outro ponto que compromete a organização da demanda para adquirir produtos da AF diz respeito às questões de pessoal. Assim, há relatos de resistências de nutricionistas, cozinheiras e até mesmo de professores/diretores que consideram que comprar desses fornecedores exige mais dedicação, tempo e trabalho e que nem sempre seus produtos são de “boa qualidade” (CAEs de SP e PR; Agricultores e Gestores do PR). Além disso, consta que os diversos setores da Prefeitura não dialogam para realizar o planejamento, organizar as compras públicas e enfrentar os problemas e desafios que se colocam.

Por seu turno, o CAE é apontado em todos os estados como pouco participativo e atuante. Assim, a possibilidade de ser um local propício para debates,

diálogos, interfaces e resolução de problemas, se mostra subutilizado. Por fim, outra questão foi a rotatividade de pessoal nas prefeituras, o que leva à necessidade permanente de inserção de novos atores no processo, em prejuízo de uma maior agilidade de sua evolução.

Dificuldades em relação à organização da oferta

Em relação aos problemas de planejamento na organização da oferta pelos AFs, vários pontos foram identificados nas entrevistas. Alguns difíceis de resolver, como as interferências climáticas que, invariavelmente, podem prejudicar a produção de alimentos, levando a quebras de safra e perdas irreparáveis aos AFs. Essa influência da natureza sobre a agricultura impacta nas outras questões levantadas, como a qualidade dos produtos, a regularidade e a diversidade de gêneros disponíveis. No entanto, apesar desta suscetibilidade, as questões mencionadas são passíveis de modificações. Houve, por parte dos gestores, nutricionistas e extensionistas rurais, várias menções a estes quesitos, independentemente do estado. São várias as queixas relativas à falta de oferta de uma gama de produtos em quantidade suficiente nos momentos necessários e em conformidade com o padrão de qualidade esperado. Foi uníssona a reclamação de que faltam agricultores familiares com produção em quantidade e diversidade para abastecer a alimentação escolar. Este relato leva a afirmações dos entrevistados de que os agricultores não se organizam entre eles e nem em sua própria produção, apresentando-se resistentes à adequação de suas condições às exigências do mercado institucional. Muitos depoentes consideraram o AF individualista e não afeito a formar associações e cooperativas, o que prejudicaria a sua inserção neste mercado, já que o planejamento da produção, da logística, das transações comerciais, entre outras questões, poderiam facilitar-se dentro desses espaços.

No que tange aos aspectos administrativos/burocráticos, surgiram dificuldades em conseguir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que é um dos documentos exigidos para que o agricultor possa participar do processo de CP e elaboração do projeto de venda para alimentação escolar. A obtenção deste documento foi considerada pelos produtores como uma dificuldade, uma vez que, para tanto, é necessário que o agricultor atenda a uma série de requisitos que,

até então, não eram necessários para comercializarem seus produtos em outros locais, como mercados e feiras.

Outro empecilho burocrático é entender, ter conhecimento e condições de se adequar às diversas legislações sanitárias, ambientais e fiscais. Muitos AFs revelam desconhecimento em relação aos caminhos que devem percorrer para legalizar suas agroindústrias. Qual a diferença entre legalizar uma agroindústria de laticínios e uma de panificados, por exemplo? São exigências sanitárias diferentes, com órgãos de registros diferentes. Este enredamento legal/burocrático ainda não é bem entendido e conhecido e, quando o é, os AFs podem não considerar vantajosa a formalização, já que os regramentos exigem adaptações que, por vezes, não valem à pena do ponto de vista financeiro.

Esta problemática também ocorre com a certificação orgânica. Verificou-se, nas entrevistas, que alguns municípios adquiriam orgânicos, mas nem sempre eram certificados. Perguntados sobre isso, observou-se que os AFs sentiam dificuldades, mesmo nos processos de certificação participativa, em conseguir este documento.

Identifica-se, deste modo, que tanto as questões de planejamento quanto as administrativas/burocráticas para a organização da oferta se sobressaem às da demanda. Não pareceu diferente com os quesitos financeiro e pessoal. Se um dos problemas da organização da demanda é a escassez dos recursos, na organização da oferta eles são ainda mais limitados. Tanto é assim que os AFs pontuaram os preços dos insumos e os custos da logística (transporte, embalagem, armazenamento e fiscais) como fortemente influenciadores no preço dos produtos finais. Por outro lado, consideraram que, muitas vezes, os preços pagos e o montante per capita que podem acessar por ano é baixo. Equacionando custos e ganhos, argumentam que nem sempre participar deste mercado se mostra atrativo, o que explicaria, em parte, a falta de AFs e de produtos que os gestores/nutricionistas/CAEs reclamam.

Por fim, em relação às dificuldades da organização da oferta, surgem as questões da esfera de pessoal, como: conflitos e desavenças políticas; desconfiança do AF em relação ao Estado; o já referido individualismo; desconhecimento sobre este mercado; extensão rural precária e falta de comunicação entre AFs e gestores. Não é de hoje, e nem tampouco raro, que as 'politicagens' sejam intervenientes tácitas em relação às políticas – tanto na sua eficiência e implementação, quanto a quem se destinam e favorecem. Portanto, todos os municípios sentem,

em menor ou maior grau, estas intervenções, que podem levar ao maior êxito ou, simplesmente, esvaziar esta política.

Assim, não é ao acaso que muitos AFs têm medo e desconfiança quando os mercados que acessam são suscetíveis a estas influências. Além do que, essa desconfiança se baseia na historicidade de suas relações com o Estado e suas políticas instáveis. O agricultor prima pela sua autonomia, o que pode ser confundido com individualismo. Logo, depender do Estado ou da iniciativa privada pode ser muito arriscado para a sua reprodução e a de sua família, o que leva o AF a ponderar com cuidado antes de colocar em risco sua estabilidade familiar. Essa também pode ser a explicação, ao menos parcial, para sua escolha em aderir ou não a uma associação ou cooperativa. A desconfiança é incrementada se ele desconhece este mercado. Mormente, o AF conhece os mercados informais ou utiliza de intermediários para vender seus produtos, pouco se envolvendo com as questões comerciais. Portanto, as muitas regras e exigências do PNAE nem sempre são de conhecimento do agricultor, o que faz com que ele não o acesse ou, quando o faz, se decepcione com os diversos requisitos a serem atendidos, alheios ao seu cotidiano, desistindo de inserir-se.

Sugere-se que fragilidades da comunicação entre AFs e gestores – ou seja, entre a produção e o consumo, ou entre a oferta e a demanda – seja um dos principais fatores que causam e acentuam esse contexto. Os gestores desconhecem os problemas dos agricultores e vice-versa, identificando-se, em muitas falas, uma culpabilização do outro pelo insucesso do Programa.

Fechando a seção, outra unanimidade nos diversos municípios analisados (com exceção daqueles do RS) refere-se à precariedade da extensão rural como facilitadora da organização da produção. Não como mediadora do processo, visto que em vários locais foi muito citada como um dos atores importantes para viabilizar o Artigo 14, dado seu papel na articulação entre produtores e gestores, mas como propiciadora de conhecimentos técnicos para a produção e econômicos para a venda. Vários AFs lamentam que não possuem este auxílio em relação à produção e à comercialização de seus produtos das entidades de ATER. Até a própria ATER dos estados apresenta precariedades em termos de pessoal e de condições materiais para isso, como manifestam representantes dos agricultores e da Extensão Rural:

Precisaria maior incentivo com a assistência técnica, pois nós sentimos bastante falta (Agricultor, SC)

[...] o município é grande e tem um déficit de funcionários, nós somos dois técnicos só para todo município. Então, na medida do possível, a gente tá atendendo. Nós já tivemos equipes maiores, onde cada um tinha sua atividade (Extensionista rural, PR).

De forma bastante generalista, destacou-se, nesta seção, as dificuldades que vêm sendo referidas pelos atores envolvidos com a alimentação escolar e a agricultura familiar nos diferentes municípios destes quatro estados, observando-se que os percursos são parecidos, embora cada um possua suas particularidades. No entanto, o que faz a diferença em relação ao êxito do Artigo 14 é a forma com que os atores destes municípios encaram os problemas e os solucionam. Assim, a próxima seção trata de analisar como estes locais vêm enfrentando seus desafios para conseguirem adquirir produtos da AF.

Formas de superação: alinhando a demanda e a oferta

Conforme o Organograma 2, visualizam-se as principais formas de superação relatadas nos municípios investigados.

Formas de superação das dificuldades em relação à organização da demanda

Em relação ao planejamento, observou-se que um dos passos relativos à demanda para alcançar o objetivo de adquirir produtos da AF foi a mudança dos cardápios de acordo com a produção dos agricultores locais, se adaptando a sua oferta. Alguns depoimentos nesse sentido:

[...] o meu agricultor, aqui, vende uma couve; eu prefiro mudar o cardápio e botar essa couve pra desenvolver o agricultor daqui e não o de fora. Errado ou não eu não sei, mas é minha obrigação fazer um projeto maior do local né, do que do outro (Gestor, RS).

Eu acho que o primeiro caminho pra dar certo é fazer o mapeamento das chamadas públicas. Porque, daí, você já faz a chamada pública direcionada (Gestor, PR).

A primeira coisa foi conhecer a realidade do município, ver o que tinha, pra depois eu começar a pensar o que poderia colocar no cardápio (Nutricionista, SC).

Assim, coube aos gestores mapear a oferta que havia no município e, a partir do diálogo com os AFs, pensar no cardápio e na lista de compras. Portanto, esta aproximação surge nos depoimentos como um primeiro passo importante para o sucesso da política. Neste sentido, não só foi necessária a aproximação com o AF e a adequação do cardápio, pensando na sua oferta, como também a adaptação da logística para que as entregas fossem possíveis. Neste quesito, as CPs foram revistas, considerando o número e os locais de entrega e a quantidade dos produtos para evitar prejuízos aos AFs e favorecer o seu interesse em participar.

No que tange às formas de aquisição, muitos gestores consideraram que conseguiram mudar as percepções dos setores jurídicos e de compras com a consulta a outras prefeituras e com muitos diálogos esclarecedores e convincentes. É o que se percebe no depoimento de um extensionista rural:

[...] então, tá criado um grupo de trabalho de segmentos, quem deveria tá? Daí fomos dizendo à Secretária de Educação, à EMATER e, principalmente, envolvendo o pessoal das licitações, da Secretaria de Finanças e, a partir daí, fizemos reuniões de 15 em 15 dias. Daí, fomos crescendo cada vez mais... Aí nos damos conta de quem trancava o processo, que demorava a chamada pública... Envovemos a procuradora do município, que convidamos para as reuniões e, quando ela entendeu a lei, ela mudou todo o cenário de P. ela entendeu que era uma lei de inclusão de pessoas e não uma lei de preços... (Extensão Rural, RS).

Com essas ações, os municípios passaram a planejar melhor sua demanda e oferecer condições menos burocratizadas aos AFs para participação nos editais de compras.

Em relação ao aspecto financeiro, não surgiram, nos depoimentos, incrementos de recursos para as aquisições, mas sim investimento nas estruturas físicas de cozinhas e depósitos para facilitar este processo. Além disso, também, em

alguns casos, as EEx passaram a custear o transporte (aquisição de veículo para recolher os alimentos nas propriedades) e até as embalagens (gestores de SP e SC).

Outro ponto de destaque refere-se à forma de enfrentar os problemas com o fator humano. Dois pontos se destacam: a formação dos atores envolvidos e a intersetorialidade ou o diálogo entre os setores, como já colocado anteriormente. Em relação ao primeiro, muitos municípios evidenciaram a importância da formação de nutricionistas, cozinheiras, conselheiros, gestores, extensão rural e agricultores para conhecerem as legislações, motivarem-se e trabalharem em conjunto. Essas capacitações aconteceram em parceria com vários órgãos (Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar – CECANES, Universidades, ONGs etc.) ou a partir de iniciativa das próprias prefeituras. Em relação à intersetorialidade, como já frisado, houve também relações entre secretarias como as da Agricultura, Saúde, Educação, Administração, entre outras, para resolução de diversos problemas.

Um dos gestores avalia:

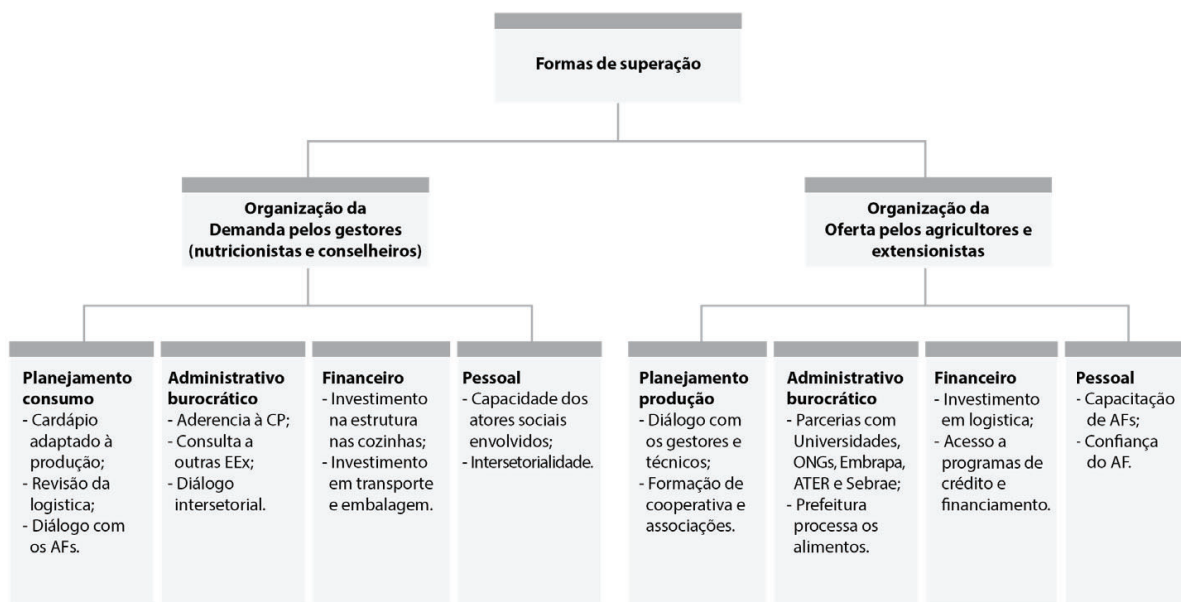
Nesse desenvolvimento da proposta, eu acredito que seja importante esse engajamento, a vontade de fazer, o trabalho em equipe faz a diferença. O trabalho de equipe, então, ele é fundamental (Gestor, PR).

Porém, não só foram tomadas iniciativas em relação à demanda, mas os AFs também tiveram que realizar mudanças nos seus processos organizativos para acessar este mercado, como será apresentado a seguir.

Formas de superação das dificuldades em relação à organização da oferta

Se houve, por parte dos atores ligados à demanda, uma aproximação com os AFs, também houve um movimento no sentido inverso, a partir da dimensão da oferta, com iniciativas de aproximação dos AFs com os gestores públicos, buscando identificar suas necessidades de forma a poderem inserir-se neste mercado.

Organograma 2 – Formas de superação das dificuldades na organização da demanda e da oferta para a aquisição de produtos da AF para o PNAE



Além dessa estratégia, os AFs usaram, para suplantar os problemas administrativos/burocráticos, parcerias externas com Universidades, Embrapa, ATER, Sebrae, entre outros. Estas parcerias serviram ao compartilhamento de conhecimentos e informações, assim como para viabilizar a documentação para formalização dos produtos no que concerne à certificação orgânica, inspeção sanitária, formação de grupos informais para acessar o PNAE, entre outros aspectos.

Em algumas prefeituras, a questão do processamento dos alimentos foi assumida pelo próprio setor público, contornando a dificuldade de formalização das agroindústrias da AF (Gestor de SP).

Mesmo com esses apoios, o agricultor também começou a investir mais nos processos logísticos, principalmente para fazer frente às entregas e exigências deste mercado, além de passar a buscar outras políticas para obter créditos e financiamentos. Na avaliação de um dos agricultores familiares entrevistados, de Santa Catarina, “a cooperativa também teve que se adequar pra poder fornecer pra alimentação escolar. Tivemos que alugar um barracão pra fazer o depósito, comprar caminhões pra entregar os alimentos”.

Por fim, foi necessário fazer com que o agricultor entendesse melhor o funcionamento do Programa e confiasse no Estado. Dessa forma, vários municípios citaram momentos em que os AFs foram chamados para participar de atividades no sentido de envolvê-los, motivá-los, esclarecê-los e dar suporte para as questões de produção, processamento e comercialização de seus produtos. Mais do que

isso, foram necessários esforços para que o AF fosse conquistado, depositando confiança no processo, como avalia um dos gestores:

Ah, isso é uma caminhada, uma caminhada de muito diálogo, de confiança também, porque a gente tem que fazer com que esses agricultores, os novos que a gente quer chamar, acreditem, sim, que vão ser pagos, que podem negociar com a prefeitura, enfim, mas é uma caminhada assim (Gestor, RS).

Destarte, verifica-se que, para que haja superação das dificuldades elencadas anteriormente, são necessárias diversas estratégias que reúnem intervenções no planejamento, processos administrativos/burocráticos, investimentos e pessoal, tanto na dimensão da demanda quanto na da oferta. Como já observado, cada realidade é única, mas os pontos abordados aqui são comuns a muitas das experiências analisadas, e, portanto, devem receber mais atenção dos gestores públicos, agricultores e demais atores envolvidos.

Considerações finais

Este capítulo buscou sumarizar a realidade que os municípios dos estados de SP, PR, SC e RS ainda estavam enfrentando depois de cinco anos da existência da obrigatoriedade da aquisição de produtos da AF pelo PNAE. Muitos municípios ainda não conseguiram atender ao Artigo 14 da Lei 11947/2009, frente a várias dificuldades que ainda se opõem a este processo. Evidenciou-se que a organização da oferta se mostra mais complexa do que a da demanda, já que mais problemas foram citados pelos depoentes, sendo vários deles de difícil resolução.

Assim, não é só necessário flexibilizar condutas e convencer atores, como foi possível identificar entre os problemas na maior parte das questões relacionadas à organização da demanda, mas, também, fazer mudanças estruturais profundas para resolver as questões da oferta. Destas, destaca-se a necessária intervenção estatal para criar as condições para que os AFs acessem estes novos canais de comercialização. Exemplo disso são as indispensáveis revisões nas legislações sanitárias e fiscais adequadas à agricultura familiar e o fortalecimento da ATER com base agroecológica. Também é importante que mude a própria visão do agricultor em relação aos mercados e ao Estado, buscando maior pró-atividade.

Em relação às formas de superação, as experiências demonstram que são necessários alguns ingredientes importantes para ultrapassar as dificuldades,

tanto na oferta quanto na demanda. Observou-se que o diálogo, as parcerias, a intersetorialidade, as formações/capacitações e a soma de esforços, permitiram aos AFs e aos gestores entender melhor o outro, entender o sentido e o funcionamento das coisas, ocorrendo uma flexibilização dos diversos domínios na busca de soluções. Também foram essenciais os investimentos do Estado no nível municipal que se configuraram em vários locais, buscando viabilizar essas aquisições.

A partir desses dados, é possível compreender um pouco melhor porque existem locais mais ou menos exitosos na implementação desta política, mas também salienta-se que, independentemente do local, os problemas estruturais devem ser considerados, cabendo um papel importante ao Estado para que as EEx consigam atender e até suplantar o exigido pelo Artigo 14.

REFERÊNCIAS

- BACCARIN, J. G. et al. Agricultura Familiar e Alimentação Escolar sob a vigência da Lei 11.947/2009: adequação das Chamadas Públicas e disponibilidade de produtos no Estado de São Paulo em 2011. In: 50º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. 2012. Vitória-ES, *Anais...*, Vitória: SOBER, 2012.
- BRASIL. *Lei N. 11.947*, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União. Brasília-DF. 16 de jul de 2009.
- SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência e Saúde Coletiva*, Florianópolis – SC, v.18, n.16, p. 927-936, 2013.
- SOUZA, L. B. B. Organizações da Agricultura Familiar no Estado de São Paulo e sua Experiência de Fornecimento para o PNAE. In: *Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo*. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.
- TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G. Interações entre alimentação escolar e agricultura familiar para o desenvolvimento local. In: TEO, C.R.P.A; TRICHES, R.M. (Org.). *Alimentação Escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento*. Chapecó: Argos, 2016, v. 1, p. 89-109.
- TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. *Estudos, Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro, vol. 20, n. 1, 2012: 66-105.